

Programa Nacional de Producción de Suelo: la interdependencia entre diseño e implementación de una política pública. El caso de la ciudad de Esperanza, Santa Fe (2020-2021)

Land Development Program: the interdependence of writing and implementing a public policy. A case study of Esperanza City, Santa Fe (2020-2021)

Martín Carné

Doctor en Ciencia Política
Instituto de Humanidades y Ciencias
Sociales del Litoral,
CONICET-Universidad Nacional
del Litoral
mcarne@fhuc.unl.edu.ar

Fecha de recepción:

8.2.22

Fecha de admisión:

25.7.22

Resumen

El déficit habitacional alcanza en Argentina a aproximadamente tres millones y medio de hogares. Aunque en los últimos años fueron implementadas diversas políticas de ampliación, refacción y construcción de vivienda, las líneas de acción orientadas a acondicionar y calificar suelo con infraestructura de servicios han sido, además de excepcionales, acotadas en su alcance. Para contribuir a mitigar tal situación problemática, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH) de la Nación lanzó en 2020 el Programa Nacional de Producción de Suelo (PNPS) para financiar la cualificación de suelo por parte de estados provinciales y municipales. El presente artículo enfoca la implementación de esta política a partir

de la experiencia del Instituto Municipal del Hábitat (INMUHA) de la ciudad de Esperanza en la provincia de Santa Fe. Utilizando como fuentes de información la normativa y documentos procedimentales del PNPS, la realización de entrevistas a funcionarios del INMUHA, y testimonios de funcionarios del MDTyH en entrevistas y eventos técnico-académicos disponibles en internet, la investigación halla que la implementación del PNPS –todavía en ejecución– se apoya en una minuciosa estandarización de procesos de trabajo por parte del MDTyH que simplifica la labor a nivel local y en el saber experto de los agentes de las burocracias involucradas. Asimismo, se observa que esta política hace visible la necesidad de ajustes de coordinación entre el INMUHA y áreas del Poder Ejecutivo provincial y en el propio INMUHA, el cual opera al límite de sus capacidades en la simultánea ejecución de diferentes programas habitacionales.

Palabras clave: Programa Nacional de Producción de Suelo – coordinación entre agencias – implementación de políticas públicas – políticas habitacionales – ciudad de Esperanza

Abstract

Housing deficit reaches in Argentina approximately three and a half million households. Although in recent years policies of enlargement, refurbishment and construction of housing have been implemented, the lines of action to condition and qualify land with service infrastructure -a basic requirement for any housing intervention- have been both exceptional and limited in scope. In order to mitigate such a problematic situation, in 2020 the Federal Ministry of Territorial Development and Habitat (MTDH) launched the National Land Development Program (NLDP) to fund land qualification by provincial and municipal governments. The article addresses at the implementation of this policy through the experience of the Municipal Habitat Institute (MUHAIN) of the city of Esperanza. Appealing to sources such as NLDP regulations and procedural documentation, personal interviews to MUHAIN officials as well as statements from MTDH of-

ficials in interviews and technical-academic events available on the internet, the research finds that NLDP's ongoing implementation relies on a detailed standardization of the MTDH working processes at the local level as much as on the expertise of the bureaucracies involved. It is also noted that this policy makes visible the need for coordination adjustments between MUHAIN and areas of the executive branch of the provincial government as well within MUHAIN itself, which operates to the limit of its capabilities in the simultaneous execution of a variety of housing programs.

Key words: *National Land Development Program - interagency coordination - implementation of public policies - housing policies - Esperanza City*

Introducción¹

En mayo de 2020 el Poder Ejecutivo Nacional de Argentina asumido en diciembre de 2019 lanzó desde el novel Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH) el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNSU), uno de cuyos componentes es el Programa Nacional de Producción de Suelo (PNPS), línea de acción que ofrece financiamiento a Estados provinciales, municipales y comunales, entre otros organismos, para generar lotes con servicios y/o para crear bancos de tierra. Este programa da visibilidad a un elemento central del hábitat, frecuentemente soslayado, producido la mayoría de las veces según criterios de mercado para quien puede pagar por él: el suelo con infraestructura de servicios y buena localización, sea para proyectos de vivienda pública, para la compra por parte de hogares que necesitan construir y manifiesten diferentes capacidades de pago, así como también para ampliar la oferta de lotes y tener, de ese modo, alguna regulación sobre los precios de mercado. En efecto, la reducida oferta de suelo acondicionado en las áreas urbanas (en oportunidades, debido a motivos especulativos) está en la base de problemas tales como su consecuente encarecimiento, la segregación de la población de menos recursos en áreas de peor calidad en cuanto a acceso a servicios y equipamientos colectivos y alejadas de las bondades que ofrecen las centralidades urbanas, la tenencia informal e insegura por parte de quienes lo ocupan sin título de propiedad, entre otros.

Transcurridos algo menos de dos años desde la creación del PNPS y dada la relativa vacancia de trabajos académicos que aborden su estudio, el objetivo de la presente investigación es describir aspectos que hacen a la etapa de implementación de esta política

pública, tomando como caso de observación la experiencia del Instituto Municipal del Hábitat (INMUHA) de la ciudad de Esperanza (integrante del Área Metropolitana Santa Fe), que puede servir de modo instrumental (Stake, 2007) para conocer las características que la implementación asume en los restantes Estados locales incorporados al programa.

Clasificable *prima facie* como una política de tipo *top-down*, cobra relevancia conocer cómo es tramitada la complejidad de la acción conjunta (Pressman y Wildavsky, 1973) entre burocracias de diferentes jurisdicciones estatales y qué condiciones (propias del diseño de la política o de su puesta en práctica a nivel local) favorecen u obstaculizan la concreción de los objetivos proyectados. A modo de hipótesis, se asume que la implementación del PNPS viene siendo satisfactoria dado que su diseño prevé y prescribe explícita y detalladamente los pasos que deben dar las burocracias locales (en Esperanza, el INMUHA) para alcanzar dichos objetivos. Se daría así lo que en la bibliografía especializada se conoce como “interdependencia entre el diseño y la implementación de la política” (Aguilar Villanueva, 1993a:59).

En términos metodológicos, se trata de una investigación de corte cualitativo, que utiliza como fuentes de información: a) normativa, documentos procedimentales y formularios elaborados por la Subsecretaría de Política de Suelo y Desarrollos Habitacionales de la Secretaría de Desarrollo Territorial del MDTyH; b) entrevistas a funcionarios del INMUHA y c) testimonios de funcionarios del MDTyH en webinarios del Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica (PNCyAT), en reuniones de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo (MIPS) y en entrevistas y eventos técnico-académicos disponibles en internet.

En el primer apartado se precisa qué es una política pública y, en el proceso de su “hechura”, qué se entiende por “implementación” y qué variables analíticas son propias de esta etapa (actores intervinientes, puntos de articulación, preferencias sobre las acciones a realizar, etcétera). A continuación se caracteriza el PNPS: la coyuntura de su formulación, el presupuesto ejecutado, la cantidad de lotes producidos y por producir, los procedimientos para postular a su financiamiento, etcétera. Se dedica espacio asimismo a su descripción para ofrecer con cierto grado de detalle las exigencias planteadas por el MDTyH. El tercer apartado se centra en la evidencia disponible a partir del caso seleccionado: el INMUHA y el proceso de producción de ciento cuatro lotes con servicios (en aproximadamente tres manzanas) para atender la demanda habitacional local. Por último, se ofrece un balance de lo expuesto, destacando virtudes y puntos a fortalecer de la política pública en marcha con el horizonte de contribuir a optimizar el uso de presupuestos, burocracias y tiempos a ella asignados.

Las políticas públicas y su implementación

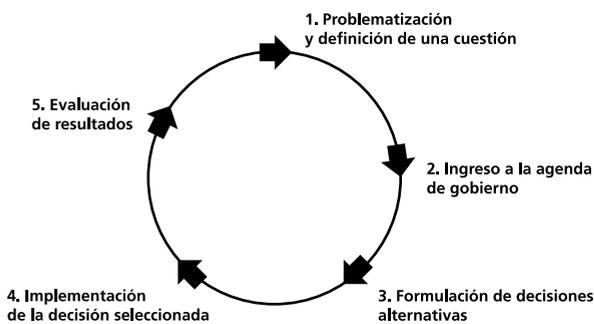
De modo sintético, puede afirmarse que una política pública expresa una toma de posición por parte de una autoridad estatal para resolver² o incidir sobre una cuestión social considerada problemática. Dicha toma de partido por funcionarios de Estado procura iniciar una

cuestión o bien, sin iniciarla, actuar sobre las necesidades, demandas, intereses o iniciativas de individuos, grupos u organizaciones que, movilizandolos recursos varios, concitan la atención pública en un determinado momento reclamando el tratamiento estatal de dicha cuestión que les afecta. Se asume que esta intervención alterará el curso del proceso social y la correlación de fuerzas entre los actores involucrados (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Si bien una política pública es un programa de acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (por lo que porta un carácter coercitivo), que no solo puede producir bienes y/o servicios sino que, fundamentalmente, expresa una orientación normativa (Meny y Thoenig 1992), sus perfiles y/o límites suelen no ser siempre nítidos y definidos con precisión, siendo tarea de quien investiga la "identificación de sus elementos constitutivos, sean estos declaraciones de intenciones, programas, decisiones a cargo de uno o varios actores públicos, resultados y consecuencias a lo largo de un cierto período de tiempo" (Fernández, 2005:467).

De acuerdo con Parsons (2007), el enfoque del "ciclo" o de las "etapas" de una política pública, aunque criticado por esquemático, sigue siendo una propuesta de estudio productiva. En efecto, problematización y definición de una determinada cuestión que se instala en el debate público, ingreso de tal problema en la agenda de gobierno, formulación de abordajes alternativos y decisión por uno de ellos, implementación del curso de acción seleccionado y evaluación de los resultados asociados a tales acciones, constituyen las fases analíticas (figura N° 1) que componen el proceso estándar de *elaboración de políticas*, fases que no necesariamente se suceden unas a otras de manera lineal y ordenada y que se corresponden, cada una de ellas, con actores y relaciones específicas (Meny y Thoenig, 1992).

Figura N° 1. Etapas del ciclo de una política pública



Fuente: elaboración propia con base en Meny y Thoenig (1992), Fernández (2005) y Parsons (2007).

La implementación de una política pública designa la fase "durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos"

(Meny y Thoenig, 1992:158). Esta etapa tradicionalmente fue asociada con la mera ejecución técnica, por parte de la burocracia estatal, de las decisiones escogidas en el ámbito de la política gubernamental y/o legislativa (modelo *top-down*, según el cual las órdenes impartidas desde la cúspide de una organización son obedecidas y ejecutadas por los niveles jerárquicamente inferiores). La insatisfacción por los magros resultados de ambiciosas políticas sociales implementadas por el gobierno federal de Estados Unidos hacia las décadas de 1960 y 1970 hizo posible que investigaciones pioneras como las de Pressman y Wildavsky (1973) y Bardach (1977), implícita o explícitamente situadas desde la perspectiva *top-down*, alumbraran una serie de variables que contribuyen a explicar la brecha entre “lo decidido” y el *producto* finalmente observado. Algunas de esas variables son:

- El número de actores involucrados en el proceso de ejecución del curso de acción tomado. La ya mencionada complejidad de la acción conjunta se potencia cuando intervienen burocracias de distintos niveles estatales, inscriptas en diferentes redes de política (Jordana, 2009; Zurbriggen, 2011) y con variables perspectivas, grados de compromiso y sentidos de urgencia con respecto a la política en cuestión (Aguilar Villanueva, 1993a);
- La cantidad de “puntos de decisión” de los cuales depende el avance en la implementación de una política. En ellos intervienen distintos actores con mayor o menor capacidad de veto, que negocian, no siempre exitosamente, para alcanzar acuerdos;
- La conveniencia de que la etapa de diseño de la política considere y prescriba la concatenación de acciones a llevar adelante durante la etapa -analítica, vale recordar- de implementación para dar cumplimiento a los objetivos buscados;
- Las resistencias a los controles administrativos por parte de los funcionarios públicos que, afectados a la implementación de una política, buscan mantener o acrecentar los recursos bajo control.

Con base en tales aspectos, estos autores han considerado que cuanto más sencilla y menos ambigua es una política pública en su diseño (pocos burócratas involucrados, correcta estandarización o formalización de procesos administrativos, ausencia de decisiones libradas a negociación), mayores son las probabilidades de que su implementación sea exitosa (sin olvidar, por supuesto, que la imprevisibilidad, los contratiempos y con-

fictos son inherentes a la vida social y pueden desvirtuar la ejecución de una política pública con independencia de la voluntad de los actores intervinientes).

En las antípodas de esta perspectiva, el modelo *bottom-up* –nutrido por investigaciones como las de Berman (1978) y Sabatier y Mazmanian (1981), entre otras– busca echar luz sobre la importancia que guarda la “burocracia del nivel de calle” (Lipsky 1971): los programas federales no pueden desconocer los intereses y condiciones de desempeño de las burocracias locales ya que en el “cara a cara” de éstas con los destinatarios de una política se juega el destino de esta última. De aquí el énfasis en priorizar las negociaciones y la búsqueda de acuerdos entre burocracias de distintos niveles antes que apelar a verticalismos y rigurosos controles jerárquicos que, aunque legítimos, pueden ser obstruidos con relativa facilidad. En este orden, aunque entre tales burocracias haya asimetría de recursos y poder, también habrá interdependencia: “al relacionar dos organismos públicos, siempre habrá alguna cosa que uno quiera del otro. Y ello porque debemos partir de la hipótesis de que siempre existe una mínima capacidad de discrecionalidad y de poder de negociación en toda fase de formulación o implementación de un programa de actuación” (Subirats, 1989:122).

Para finalizar, y acordando nuevamente con Meny y Thoenig (1992), en la etapa de implementación se pone a prueba la hipótesis de cambio social que porta toda política pública; en ella se constata si la intervención operada modifica en un sentido deseable la situación problemática que la origina.

El Programa Nacional de Producción de Suelo (PNPS): antecedentes, características y fases de ejecución

El PNPS fue elaborado por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH), creado en diciembre 2019 entre otros motivos, para “intervenir en la coordinación, seguimiento y fiscalización de las acciones que realicen el Estado Nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los Municipios en lo referente a la planificación y organización del territorio, a los usos del suelo y a los programas de infraestructura y hábitat” (MDTyH, 2020a:1). El PNPS fue presentado en mayo 2020; compone una de las cuatro líneas de acción del Plan Nacional de Suelo Urbano (PNSU). Las otras tres corresponden al Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica (PNCyAT), la conformación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo (MIPS) y la creación del Observatorio Nacional de Acceso al Suelo (ONAS).

En palabras de la entonces ministra María Eugenia Bielsa, el PNPS viene a atacar una “urgencia del país: la necesidad de suelo” (Bielsa 2020a) atendiendo no sólo el crecimiento ordenado de los núcleos urbanos sino también los procesos migratorios rural-urbanos, procurando el arraigo de la población en sus localidades de nacimiento para promover un desarrollo terri-

torial más equilibrado (Barenboim, Castellanos y Garabello 2021). En efecto, la decisión de abordar la situación problemática que representa la escasez de suelo dotado de infraestructura adecuada responde, entre otros motivos, al elevado déficit habitacional del país³ y al interés por que la población encuentre en donde ha nacido opciones habitacionales adecuadas que desincentiven su relocalización en los grandes centros urbanos: “Argentina está muy concentrada en el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) y lo que ha puesto en evidencia la pandemia es la necesidad de repensar la Argentina nuevamente, con un sentido federal, con un sentido de justicia territorial» (Bielsa 2020b). Constatando la máxima según la cual las políticas causan u originan otras políticas (Aguilar Villanueva, 1993a), el PNPS también responde a enseñanzas dejadas por el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familia (Pro.Cre.Ar) vigente entre 2012 y 2015: por entonces, los créditos hipotecarios ofrecidos a tasa subsidiada habilitaron efectos indeseados tales como subas especulativas del precio del suelo servido y rústico y de materiales para la construcción (que obligaron a actualizar los montos de los créditos), expansión de plantas urbanas sin adecuadas normativas de ordenamiento territorial en municipios y provincias (la cual suscitó problemas para proveer servicios públicos y equipamientos colectivos), entre otros (Elinbaum y Barenboim 2018; Canestraro 2016). De este modo, para que la demanda de suelo no “recaliente” el mercado dada su oferta relativamente inelástica, el lanzamiento de Pro.Cre.Ar II⁴ en 2020 fue acompañado de “algunas líneas [de trabajo] nuevas, tratando de dar una respuesta a lo que en algún momento fue un problema, que es el acceso al suelo” (Bielsa 2020c).

El objetivo del PNPS es “promover y financiar la totalidad o parte de proyectos para la generación de lotes con servicios que cuenten con la infraestructura mínima garantizada, adecuada localización, que resulten asequibles a los diferentes sectores sociales y sus respectivas capacidades de pago y que sean aptos para programas habitacionales” (MDTyH, 2020b:1). La infraestructura mínima que exige el programa consiste en a) apertura y tratamiento de calles, obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales; b) provisión de agua corriente; c) red de energía eléctrica para uso domiciliario y alumbrado público; d) forestación y señalización urbana y e) paradores de transporte público (en caso que exista el servicio en la localidad y en la zona de localización del proyecto). El financiamiento que pueden solicitar organismos provinciales o municipales responsables de la ejecución de proyectos urbanísticos y habitacionales, cooperativas de vivienda, organizaciones no gubernamentales y fondos fiduciarios o entes del sector público nacional, provincial y municipal también contempla la posibilidad de adquirir suelo.⁵

En la definición de las partes intervinientes en el PNPS, tipificadas en el Manual de Ejecución (MDTyH 2020c) destaca, además de los “solicitantes” antes listados, la figura de los “entes ejecutores”. Éstos –municipios, organismos provinciales, instituciones financieras y/o fondos fiduciarios del sector público provincial o de Ciudad Autónoma de Buenos Aires– son quienes suscriben los “convenios específicos”⁶ que enmarcan la ejecución del proyecto de urbanización una vez presentada y aprobada la documenta-

ción requerida por la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo para obtener las constancias de factibilidad técnica y factibilidad financiera.⁷

Esta primera fase de evaluación técnica y financiera de los proyectos⁸ es continuada por una segunda fase de ejecución, seguimiento y control, la que comienza con la transferencia del primer desembolso de dinero por parte del MDTyH. Cuando se trata de un municipio, intendente y responsable técnico del proyecto firman el acta de inicio de obras, las que deben comenzar antes del transcurso de treinta días. La Dirección Nacional de Política de Suelo puede requerir, en cualquier momento, documentación que acredite el cumplimiento del convenio específico celebrado. Los sucesivos pagos se realizan contra la presentación mensual de los certificados de avance de obra. La inspección de las tareas está asignada a la Dirección de Producción de Suelo e Instrumentos de Gestión. Finalmente, la fase tres (de adjudicación y entrega) tiene como finalidad la recepción definitiva de las obras (controlando se haya cumplido lo establecido en el convenio específico) y la emisión de la Constancia de Factibilidad de Ocupación (para los hogares adjudicatarios de los lotes) y de los correspondientes títulos de propiedad.

El MDTyH tiene prioridad para afectar los lotes producidos a alguno de sus programas habitacionales. Si no les diera destino, los solicitantes podrán entregarlos a los adjudicatarios que hayan seleccionado, quienes sólo podrán construir vivienda única, familiar y de ocupación permanente.

Entre los aspectos financieros y presupuestarios, cabe destacar que el pago del costo de las obras es compartido: a través del Manual de Ejecución, el MDTyH fija que los “entes ejecutores” deben aportar, como mínimo, un 15% del monto total del proyecto y encargarse, además, de recuperar las cuotas que en forma mensual y consecutiva paguen los hogares adjudicatarios de los lotes, afectando los fondos recuperados a la adquisición de tierras o al financiamiento de infraestructura y/o programas habitacionales (MDTyH, 2020c). El precio de los lotes, por último, no puede superar el costo actualizado de producir el loteo.

Si bien el “objetivo político e institucional [del PNPS] es llegar a [producir] treinta mil lotes para fin de año [2021] y ochenta mil lotes para el fin de la gestión presidencial de Alberto Fernández”,⁹ en julio 2021 estaban en ejecución seis mil ochocientos cuatro lotes (en el marco de treinta y tres convenios específicos celebrados) y aproximadamente cinco mil lotes prontos a iniciarse¹⁰ (menos del 50% del objetivo planteado). El presupuesto ejecutado para la producción de esos primeros seis mil ochocientos cuatro lotes ascendió a \$2.769.996.168¹¹.

Finalmente, aunque en el diseño de la política no participó ningún actor ajeno al MDTyH, es importante destacar que su lanzamiento puso a disposición de los solicitantes no sólo un Manual de Ejecución con definiciones conceptuales, listado de partes intervinientes (con

sus respectivas responsabilidades), criterios de asignación de fondos, fases de ejecución de los proyectos, etcétera, sino también plantillas y notas modelo que orientan su completamiento, evidenciando el esfuerzo por ofrecer a las burocracias que participan del PNPS protocolos de actuación que contribuyan a una implementación resolutive y descentralizada.

El análisis de la evidencia

Situada en el centro-este de la provincia de Santa Fe, Esperanza es una ciudad que, según datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, en 2010 contaba con 42.082 habitantes. De la mano de un dinámico aparato productivo en el que destacan las actividades agropecuarias, metalúrgicas y de la industria del mueble, entre 2001 y 2010 su población creció 17,3%¹² mientras que la población provincial aumentó 6,5% en el mismo período.

Este hecho contribuyó a que en 2012 el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) propusiera al Concejo Municipal (CM) la creación del Instituto Municipal del Hábitat (INMUHA), hoy organismo municipal autárquico a cargo de tareas tales como “gestionar programas ante organismos provinciales, nacionales e internacionales públicos y/o privados que permitan obtener financiación para la implementación de políticas de suelo y vivienda” (CM 2012:1). Aunque cuenta con un Consejo Directivo integrado por la intendenta municipal y los secretarios de Planeamiento, Hacienda y Gobierno, los agentes que trabajan a diario en el INMUHA son tres: un coordinador (arquitecto/a), un profesional de apoyo (arquitecto/a) y un agente administrativo. Lleva adelante líneas de acción propias (regularización dominial, programa de construcción de treinta y dos viviendas financiadas con fondos provenientes de la venta, vía subasta pública, de lotes de alto valor inmobiliario) y en articulación con los Poderes Ejecutivos provincial (Programa Santa Fe Sin Ranchos) y nacional (Programa Casa Propia, Registro Nacional de Barrios Populares y PNPS). Es un organismo que, aunque acotado en cuanto a equipo técnico, cuenta con antecedentes en la gestión de recursos con los cuales llevar respuestas habitacionales a la población de la ciudad. El “juego de implementación” que Bardach (1977) imputara a las burocracias y llamara “no es nuestro problema” (“juego” que buscaría evitar sobrecargarse de responsabilidades, desnudar falencias operativas o exponerse a fracasos), parecería no constatarse en este caso.

El DEM se incorporó al PNSU en 2020 con independencia de la adhesión por parte del Poder Ejecutivo provincial, el cual no interviene de manera directa en las gestiones del INMUHA con el MDTyH.

El suelo para acondicionar en el marco del PNPS es dispuesto desde 2017 por el INMUHA (en tanto “ente ejecutor”). Por entonces, celebró un consorcio urbanístico con una empresa loteadora propietaria del suelo en el que ésta cedía ciento cuatro lotes (distribuidas en tres manzanas), cuatro espacios verdes y un reservorio de suelo a cambio de que el instituto realice obras de infraestructura (apertura de calles, canal a cielo abierto de desagües pluviales y alumbrado público en las doce manzanas reconvertidas a uso urba-

no más red de agua para los lotes obtenidos por el municipio). Estas obras (con un avance del 90% al momento en que se escribe este artículo) computan como el 15% de financiamiento que el PNPS establece como responsabilidad del “ente ejecutor”. Aun habiendo sido realizadas con anterioridad a la firma del convenio específico con el MDTyH, en un gesto que ejemplifica la interdependencia entre burocracias antes mencionada y su flexibilidad para la negociación, los técnicos de dicho ministerio las admitieron como parte del proyecto. Los aproximadamente sesenta millones de pesos solicitados en el marco del PNPS serán destinados a las infraestructuras pendientes (red cloacal y estación elevadora, red eléctrica y acondicionamiento de espacios verdes).

Respetando lineamientos del Manual de Ejecución del PNPS, el macizo o predio ofrecido al programa se localiza en una zona factible de urbanizar: según el Código Urbano de Esperanza (CM, 2019), se ubica en arterias ejes del crecimiento de la planta urbana, puede ser abastecido de servicios y equipamientos y sus adyacencias cuentan con más del 50% de parcelas edificadas.

Consultada por las características que asume la articulación con los técnicos del MDTyH afectados al PNPS en la primera fase -ya concluida- de evaluación y aprobación del proyecto presentado, Carolina Trod (coordinadora del INMUHA hasta comienzos de 2022 y actual secretaria de Planeamiento de la Municipalidad de Esperanza), señala que la misma es dinámica y fluida. Por un lado, destaca la contribución que en la implementación del PNPS tuvo el curso de capacitación brindado hacia 2020 por el MDTyH (en el marco del Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica): “las herramientas que nos bajaron están muy buenas para poder seguir desarrollándolas y ensamblarlas con lo que nosotros tenemos dentro del Estado municipal. Por eso pudimos llevar adelante la gestión de esta producción de suelo”.¹³ Por otro, valora la posibilidad de evacuar rápidamente, por teléfono o correo electrónico, dudas referidas a cómo proceder ante determinados requerimientos del PNPS para que así sea correcta la carga final de información a presentar a través de la plataforma de TAD. En este sentido, el MDTyH dispone de un agente responsable de seguir la gestión de todos los trámites y procedimientos referidos al proyecto presentado por el INMUHA: “es siempre la misma persona. Por ahí, cuando no está, ha venido alguien más, pero siempre nos responden enseguida. Siempre muy en contacto”.¹⁴ Esta decisión del MDTyH en cuanto al diseño del proceso administrativo es valorada positivamente: reducir el número de agentes involucrados agiliza -en principio- la tramitación de los fondos solicitados. No obstante, aclara: “nos ha pasado que por ahí nos digan por teléfono ‘sí, bueno, ya está, está bárbaro, subilo [un archivo a TAD]’. Y luego por correo nos devuelven observaciones nuevas que... bueno, eran subsanables”.¹⁵ Así y todo, “la incorporación al PNPS la venimos tramitando desde hace aproximadamente un año. Conlleva mucha documentación, mucha información específica, cuestiones de cómputos y presupuestos que fueron cambiando [por el fenómeno inflacionario]”.¹⁶

La satisfactoria articulación entre equipos del MDTyH y del INMUHA parecería lograrse por una mezcla de elementos de lo que Mintzberg (1992) llama “burocracias mecánicas” y “burocracias profesionales”, esto es, una coordinación apoyada, por un lado, en la estandarización de procedimientos y/o procesos de trabajo y, por otro, en el saber teórico y práctico de los agentes estatales involucrados. En efecto, como ya se señaló, el PNPS cuenta con un Manual de Ejecución para los solicitantes de financiamiento y ofrece modelos de las notas y los documentos a presentar en cada fase de ejecución del proyecto¹⁷ en procura de reducir discrecionalidad, incertidumbre y márgenes de interpretación de los agentes intervinientes a nivel local (“con las Unidades de Vivienda,¹⁸ subimos [a TAD] una nota y nos dijeron ‘hay una nota modelo’. De acuerdo, ya se la mandamos”).¹⁹ Este aspecto, que procura el control por parte de los equipos del MDTyH de las acciones a implementar por parte de otras burocracias con las que trabaja en conjunto, parecería confirmar que el PNPS, en su diseño, supo contemplar y explicitar la secuencia de acciones “cuyo efecto último es la producción del estado de cosas buscado como objetivo” (Aguilar Villanueva, 1993a:58), logrando así una interdependencia entre diseño e implementación de la política que mejora el desempeño de la misma. Además, la coordinación también se apoya en las destrezas profesionales de esos mismos agentes –en su mayoría arquitectos, urbanistas y abogados–, quienes saben, por los conocimientos que portan (adquiridos su formación universitaria, en la función pública o en el ejercicio liberal de la profesión), cómo proceder ante los distintos requerimientos que fijan tanto el PNPS (saneamiento dominial de los lotes, características de las redes de infraestructuras a tender, plan de urbanización para el predio a donde se localizan las parcelas, entre otros ejemplos) como la normativa local de urbanización. En palabras de Trod, los equipos técnicos del INMUHA y los del MDTyH “saben de lo que estamos hablando”.²⁰

Entre las dificultades observadas en el proceso de implementación del PNPS, se reconocen aquellas que pueden asociarse al Poder Ejecutivo nacional, otras ligadas al Poder Ejecutivo provincial y las propias del INMUHA y del Departamento Ejecutivo Municipal. Sobre las primeras, destaca que, estando celebrado el convenio específico luego de un año de trabajo conjunto entre el “ente ejecutor” y la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo (“nosotros hoy, para lo que es PNPS, tenemos todo presentado, convenio marco firmado a la espera de que nos digan ‘está la plata, se la mandamos’”),²¹ todavía no se ha realizado la transferencia del primer desembolso que dará inicio a la segunda fase del proyecto (fase de ejecución, seguimiento y control). Esta demora es atribuida, desde el INMUHA, a la no aprobación de la ley de presupuesto nacional para el período 2022.

Un aspecto vinculado al Poder Ejecutivo provincial, que retrasó la tramitación del PNPS, refiere a los tiempos que involucró (aproximadamente nueve meses) el registro de los ciento cuatro lotes incorporados por el municipio en el Registro General de la Propiedad, así como su inscripción catastral. Sin este saneamiento parcelario y el efectivo dominio del suelo que confiere al INMUHA, no se podía avanzar con el PNPS. Estas burocracias del Estado provincial –con las que, en términos generales, el

INMUHA habitualmente mantiene relaciones de cooperación-, parecerían todavía no ofrecer una suerte de tramitación acelerada especial o *ad hoc* para municipios o comunas que dinamice la coordinación para la gestión de proyectos como el analizado.

Por último, la implementación del programa representa grandes esfuerzos para burocracias locales con equipos técnicos acotados en términos de personal disponible. En este orden, la habitual necesidad de financiamiento para políticas habitacionales (sea producción de suelo urbanizado o construcción de viviendas) por parte de municipios y comunas lleva a que estos equipos gestionen simultáneamente -y con una gran dedicación por parte de sus integrantes- programas provinciales y nacionales que suponen numerosas y diversas tareas, lo que puede exceder sus capacidades y/o resentir su desempeño laboral: “lo que fue el PNPS, si bien tomamos mucho del curso de capacitación, durante la gestión fue bastante dificultoso porque por ahí... nosotros desde acá no teníamos toda la estructura técnica, todo el personal que necesitábamos para poder llegar en tiempo y forma a cumplir con los requerimientos”.²²

Comentarios finales

El PNPS surge como una iniciativa ambiciosa que busca principalmente ampliar la oferta de suelo servido y así contribuir a que accedan a él sectores sociales que no pueden hacerlo a través del mercado y a que el Estado -en sus distintos niveles- lo disponga en tiempo y forma para apuntalar sus proyectos habitacionales.

Es un programa que ofrece adecuados incentivos para que tanto los “solicitantes” (el INMUHA) como las correspondientes áreas del MDTyH lleven a buen puerto su implementación: a nivel local, se busca aprovechar la ventana de oportunidad de acceder a financiamiento para un área muy relevante de toda agenda de gobierno. El éxito en el “desembarco” de estos programas representa para los Departamentos Ejecutivos locales la posibilidad de exhibir capacidad política y técnica para obtener fondos sin los cuales no podrían realizar obras de magnitud y de amplia demanda. Por su parte, la joven estructura ministerial puede comunicar volumen de gestión y operatividad para ejecutar el presupuesto asignado, indicando un activo desempeño a poco más de apenas dos años de su puesta en funcionamiento.

La evidencia referida a la ejecución del programa en Esperanza informa que el avance de la implementación (hasta donde ella ha llegado, esto es, la finalización de la etapa de evaluación técnica y financiera) se ve ayudado, por un lado, por una comunicación permanente del personal del INMUHA con los técnicos asignados desde el MDTyH -facilitada por el hecho de que los profesionales involucrados comparten saberes y una experticia sobre la materia-. Por otro, la detallada formalización de los procedimientos que los entes ejecutores deben cumplir (expresada en el Manual de Ejecución) también contribuye a la adecuada implementación del PNPS. Ello reduce interrogantes y discre-

cionalidades y agiliza los tiempos de gestión. En este sentido, como se dijo, en el diseño del PNPS, el MDTyH supo prever el ulterior proceso de implementación, aspecto que, sin garantizar perfección, ofrece al menos resortes para controlar la labor de los solicitantes y condicionar cualquier desembolso de fondos al cumplimiento de los requisitos fijados. Además, la capacitación previa (en la provincia de Santa Fe durante 2020) a equipos técnicos de Departamentos Ejecutivos municipales y del Poder Ejecutivo provincial –a través del PNCyAT– parecería reforzar la dinámica anterior.

En Esperanza, los inconvenientes asociados a la ejecución del PNPS responden menos al trabajo conjunto entre técnicos del INMUHA y del MDTyH (considerado satisfactorio hasta el momento) que a problemas de articulación acotados a algunas áreas del Poder Ejecutivo provincial o a saturaciones de la propia burocracia local. Sobre la primera cuestión, reparticiones como el Registro General de la Propiedad no ofrecen a los solicitantes del programa la posibilidad de realizar de manera expedita trámites sin los cuales la gestión del financiamiento provisto por el MDTyH se demora. En lo que toca a la segunda cuestión, la simultánea implementación de distintos programas y proyectos habitacionales (algunos de ellos, de cierta complejidad), sean diseñados por los Estados nacional, provincial y/o municipal, representa un desafío para la burocracia local, la que en ciertas coyunturas requeriría ser ampliada para cumplir de manera menos tensionada los numerosos compromisos que impone la búsqueda de recursos financieros, generalmente escasos frente a la magnitud de las demandas por soluciones habitacionales.

Estos hallazgos podrían contribuir, en el futuro, a que el MDTyH requiera de los ejecutivos provinciales –como condición excluyente– el explícito compromiso de asegurar, en las áreas de su competencia vinculadas al PNPS, bocas de atención exclusivas para municipios y/o comunas. Esta alternativa inhabilitaría eventuales selectividades asociadas a la afinidad política u oposición de los ejecutivos locales respecto del ejecutivo provincial, evitando el recurso informal de apelar a “conocidos” que sortean procedimientos administrativos y destraban la circulación de un expediente.

Por otro lado, y sin desconocer restricciones políticas y presupuestarias, la evidencia hallada también debería contribuir a que los Ejecutivos municipales jerarquicen y potencien las secretarías y/o institutos avocados a procurar soluciones en materia de suelo y vivienda. Si ampliar la planta de funcionarios técnicos no fuese una opción, puede evaluarse la posibilidad de que frente a cuellos de botella que sobre-exigen las capacidades operativas de estas oficinas, secretarías afines (servicios públicos, obras públicas u otras) contribuyan transitoriamente con ellas, en el marco de equipos técnicos con cierta polivalencia y flexibilidad.

La urgencia de una “cuestión habitacional” que afecta las condiciones materiales y simbólicas bajo las que se reproducen millones de hogares en el país exige respuestas consistentes desde los tres niveles del Estado. La implementación del PNPS viene siendo

una de ellas. Aun cuando la superficie de suelo que finalmente se urbanice pueda no ser la proyectada, representa una línea de acción que aborda la base de toda política habitacional. Si hay alguna verdad en la difundida aseveración según la cual “quien controla el suelo, controla el crecimiento de la ciudad”, sirva el PNPS para reposicionar el rol y el margen de maniobra de los Estados en procura de una mejor distribución de los costos y beneficios sociales de dicho crecimiento.

¹ El autor agradece los valiosos comentarios realizados por quienes evaluaron una primera versión de este trabajo. Naturalmente, tales personas no son responsables por eventuales imprecisiones que haya en las siguientes páginas.

² Antes que “resolver” acabadamente problemas públicos, las políticas públicas suelen modificarlos, desactivarlos de la agenda de gobierno, desplazarlos por otros. En relación con este punto, vale recordar que todo problema es una construcción y que “definir un problema es, de alguna manera, delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución (Aguilar Villanueva, 1993b:30).

³ Hacia mayo de 2018, el déficit habitacional estimado afectaba a tres millones y medio de hogares, de los cuales dos millones doscientos mil habitaban viviendas necesitadas de refacciones, ampliaciones o completamientos –déficit cualitativo– y un millón trescientos mil hogares necesitaban vivienda nueva por precariedad constructiva o hacinamiento –déficit cuantitativo– (Granero Realini, Barreda y Bercovich, 2018).

⁴ Actualmente en ejecución, Pro.Cre.Ar II fue presentado en agosto de 2020. En sus inicios, ofreció dos líneas de crédito: personales (microcréditos para refacciones, conexiones a red de gas, instalación de termotanques solares) e hipotecarios (para la construcción y ampliación de vivienda, la compra de lote con servicios, la compra de vivienda nueva en desarrollos urbanísticos realizados por el mismo Pro.Cre.Ar II en suelo del Estado nacional o de los Estados provinciales y/o municipales y la compra de vivienda nueva en desarrollos habitacionales en suelo propiedad de sindicatos, mutuales y cooperativas).

⁵ Para conocer otras experiencias de urbanización de suelo por parte del Estado en América Latina, consultar Maldonado (2005) y Gallo (2010) para el caso de Colombia, Rolnik y Freire Santoro (2014) para el caso de Brasil y Jiménez Huerta (2014) para la experiencia mexicana.

⁶ Los convenios específicos definen aspectos tales como: modo de gestión del proyecto, montos a financiar por cada parte, plazo de obras, destino de los lotes, modalidad de recupero de fondos y destinos asignados (MDTyH, 2020c).

⁷ Los aspectos a los que tal documentación refiere están especificados en el Manual de Ejecución: Consisten en: información dominial del suelo a urbanizar que confirme que el mismo esté saneado y en condiciones de transferir la titularidad; proyecto de subdivisión del predio; memoria de localización y condiciones de accesibilidad que informe si el suelo “se encuentra en zonas urbanas consolidadas o en consolidación, con uso predominantemente residencial y conectado a la red vial principal” (MDTyH, 2020c:22); precisiones sobre si el suelo es ambientalmente apto para la localización de viviendas y si en el área se prestan servicios de recolección de residuos; indicadores urbanísticos asignados al suelo a servir, equipamiento urbano (efectores de salud, establecimientos educativos, parques, etcétera) presente e infraestructura de servicios disponibles y a proveer; precios de oferta del suelo en la localidad (el PNPS contempla una planilla específica para este ítem); destino de los lotes; modalidad de gestión del proyecto (por administración, licitación o cooperativas). El Manual de Ejecución establece para cada una de estas modalidades distintos requisitos que deben ser acreditados. En el caso de proyectos gestionados por licitación, debe informarse la fecha de apertura de la misma, el monto del presupuesto oficial asignado, el cuadro de ofertas que consigne los nombres de las empresas oferentes, su capacidad técnico-financiera y el puntaje asignado, etcétera. Cuando intervengan cooperativas en la ejecución de las obras, deberán acreditar inscripción en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, presentar sus últimos tres balances y su estatuto de conformación, entre otras exigencias. Toda esta información es enviada por parte del responsable del “ente ejecutor” a través de la plataforma oficial de “Trámites a Distancia” (TAD).

⁸ Al momento de escribir estas páginas, la implementación del PNPS en Esperanza ha finalizado la fase de evaluación y aprobación de proyectos, en la cual “se reciben y evalúan los proyectos y las solicitudes de financiamiento, se otorgan la Constancia de Factibilidad Técnica, la Habilitación para Licitación y la Constancia de Factibilidad Financiera. Esta fase finaliza con la firma del correspondiente Convenio Específico celebrado entre la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo y el Ente Ejecutor” (MDTyH, 2020c:19).

⁹ Testimonio de Luciano Scatolini (secretario de Desarrollo Territorial del MDTyH) tomado de la segunda sesión ordinaria del Comité Federal de la MIPS en fecha 28/07/2021. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9wRuDjP9oII>. Fecha de consulta: 07 de enero de 2022.

¹⁰ Testimonio de Agustín Pinedo (director de Producción de Suelo e Instrumentos de Gestión del MDTyH) tomado de la segunda sesión ordinaria del Comité Federal de la MIPS en fecha 28/07/2021. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9wRuDjP9oII>. Fecha de consulta: 07 de enero de 2022.

¹¹ Información tomada de la segunda sesión ordinaria del Comité Federal de la MIPS en fecha 28/07/2021. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9wRuDjP9oII>. Fecha de consulta: 07 de enero de 2022.

¹² Información obtenida de la plataforma de consulta del Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) de la provincia de Santa Fe. Disponible en <http://ipec.esy.es/eprecios/index.php?c=contenidoweb&a=listarc> contenido. Fecha de consulta: 17 de enero de 2022.

¹³ Entrevista a Carolina Trod en fecha 21/01/2022.

¹⁴ Entrevista a Carolina Trod en fecha 21/01/2022.

¹⁵ Entrevista a Carolina Trod en fecha 21/01/2022.

¹⁶ Testimonio de Carolina Trod vía *WhatsApp* en fecha 04/01/22.

¹⁷ Ejemplos de notas modelo que se ofrecen para la fase de evaluación técnica y financiera de los proyectos son la “Planilla de cómputo y presupuesto para la ejecución de las obras de propuestas”, la planilla “Precios del suelo (en oferta) en la ciudad”, la nota de “Solicitud de Constancia de Factibilidad Financiera”, entre otras (MDTyH, 2020d).

¹⁸ Unidades de Vivienda (UVIS) es la denominación de instrumentos de ahorro, préstamo e inversión destinados a financiar la adquisición, construcción y/o ampliación de viviendas en Argentina (Congreso de la Nación Argentina, ley N° 27.271/16). Mil UVIS equivalen a un metro cuadrado. Su valor se actualiza mensualmente en base al índice del costo de la construcción para el Gran Buenos Aires publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

¹⁹ Testimonio de técnica del INMUHA obtenido en entrevista realizada en fecha 21/01/22.

²⁰ Entrevista a Carolina Trod en fecha 21/01/2022.

²¹ Entrevista a Carolina Trod en fecha 21/01/2022.

²² Entrevista a Carolina Trod en fecha 21/01/2022.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis (1993a) “Estudio introductorio”. En Luis Aguilar Villanueva (editor), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993:15-92.

Aguilar Villanueva, Luis (1993b) “Estudio introductorio”. En Luis Aguilar Villanueva (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993:15-72.

Bardach, Eugene (1977) *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.

Barenboim, Cintia, Gala Castellanos y Lorena Garabello (2021) “Programa Nacional de Producción de Suelo. Evaluación de los primeros proyectos en marcha en Argentina”. En *Revista Científica de Arquitectura y Urbanismo*, 42(3):21-34.

Berman, Paul (1978) “El estudio de la macro y micro-implementación”. En Luis Aguilar Villanueva (editor), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993:281-321.

Bielsa, María Eugenia (2020a) *Testimonio de María Eugenia Bielsa tomado de la entrevista realizada por Jerónimo Mullins, 30 de octubre*. <https://www.facebook.com/ArquitectosAlAire/videos/entrevistas-arq-mar%C3%ADa-eugenia-bielsa-ministerio-de-desarrollo-territorial-y-h%C3%A1bi/2097752823711725/> accesado el 10 de enero 2022.

Bielsa, María Eugenia (2020b) *Testimonio de María Eugenia Bielsa tomado de Télam, 25 de agosto*. <https://www.telam.com.ar/notas/202008/506346-bielsa-septiembre-lineas-creditos-hipotecarios.html> accesado el 20 de enero 2022.

Bielsa, María Eugenia (2020c) *Testimonio de María Eugenia Bielsa tomado de Ámbito Financiero, 24 de julio*. <https://www.ambito.com/politica/procrear/buscan-que-la-tierra-no-sea-un-limitante-acceder-una-vivienda-n5119755> accesado el 14 de enero 2022.

Canestraro, María Laura (2016) “Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015)”. En *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 20:57-74.

Concejo Municipal de Esperanza (2012) Ordenanza N° 3706. Disponible en <https://www.hcmesperanza.gov.ar/normativa-2762-ordenanza-n0-3706>.

Concejo Municipal de Esperanza (2019) Ordenanza N° 4045. Disponible en <https://www.hcmesperanza.gov.ar/normativa-91-ordenanza-n-4045>.

Congreso de la Nación Argentina (2016) Ley 27.271 “Sistema de Ahorro para el Fomento de la Inversión en Vivienda”. Disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265453/norma.htm>.

Elinbaum, Pablo y Barenboim, Cintia (2018) “Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del ProCreAr”. En *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11(21):1-20.

Fernández, Antoni (2005) “Las políticas públicas”. En Miquel Caminal Badía (editor), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, 2005:460-482.

Gallo, Ignacio (2010) “El Recreo y Nuevo Usme: Gestión del suelo para la vivienda social en Bogotá”. En Patricia Torres Arzayús y María Constanza García Botero (editoras), *Las ciudades del mañana. La gestión del suelo urbano en Colombia*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Granero Realini, Guadalupe, María Pía Barreda y Fernando Bercovich (2018) *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda*. Documento de Trabajo N° 181. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Instituto Provincial de Estadística y Censos (2010) *Total de Población y Variación Intercensal Absoluta y Relativa. Años 2001 y 2010*. <http://ipecc.esy.es/eprecios/index.php?c=contenidoweb&a=listarcontenido&t=1> accesado el 17 de enero 2022.

Jiménez Huerta, Edith (2014) “Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes”. En Martim Smolka y Fernanda Furtado (editores), *Instrumento notables de políticas de suelo en América Latina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy.

Jordana, Jacint (2009) “Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas”. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1:9-15.

Lipsky, Michael (1971) “Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform”. *Urban Affairs Review*, 6(4):391-406.

Maldonado, Mercedes (2005) *Operación urbanística Nuevo Usme: provisión de suelo urbanizado para vivienda social, a partir de la redistribución social de plusvalías*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo.

Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020a) Resolución N° 19. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol_19_plan_nacional_de_suelo_urbano_-_rs-2020-30898104-apn-mdtyh.pdf

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020b) *Reglamento particular del Programa Nacional de Producción de Suelo* Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dispo_1_spsyu_-anexo_i_programa_nacional_de_produccion_de_suelo.pdf

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020c) *Plan Nacional de Suelo Urbano. Manual de ejecución. Programa Nacional de Producción de Suelo*. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_de_ejecucion_-_pnps.pdf

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020d) *Presentación de proyectos para el Programa Nacional de Producción de Suelo*. <https://www.argentina.gob.ar/habitat/plan-nacional-de-suelo-urbano/programa-nacional-de-produccion-de-suelo/presentaci%C3%B3n-proyectos> accesado 31 de mayo 2022.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2021) *Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo. Segunda sesión ordinaria del Comité Federal*, 28 de julio. <https://www.youtube.com/watch?v=9wRuDjP9oII> accesado 07 de enero 2022.

Mintzberg, Henry (1992) *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

Oszlak, Oscar y Guillermo O' Donnell (1976) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En Carlos Acuña (compilador), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007:555-578.

Parsons, Wayne (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Pinedo, Agustín (2021) *Testimonio de Agustín Pinedo (director de Producción de Suelo e Instrumentos de Gestión del MDTyH) tomado de la segunda sesión ordinaria del Comité Federal de la MIPS, 28 de julio*. <https://www.youtube.com/watch?v=9wRuDjP9oII> accesado 07 de enero 2022.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973) *Implementation*. Berkeley: Berkeley University Press.

Rolnik, Raquel y Paula Freire Santoro (2014) “Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo”. En Martim Smolka y Fernanda Furtado (editores), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy.

Sabatier, Paul, y Daniel Mazmanian (1981) “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. En Luis Aguilar Villanueva (editor), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993:323-372.

Scatolini, Luciano (2021) *Testimonio de Luciano Scatolini (secretario de Desarrollo Territorial del MDTyH) tomado de la segunda sesión ordinaria del Comité Federal de la MIPS*, 28 de julio. <https://www.youtube.com/watch?v=9wRuDjP9oII> accesado 07 de enero 2022.

Stake, Robert (2007) *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.

Subirats, Joan (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Zurbriggen, Cristina (2011) “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”. En *Argumentos*, 24(66):181-209.

Cómo citar este artículo:

Carné, Martín (2022) “Programa Nacional de Producción de Suelo: la interdependencia entre diseño e implementación de una política pública. El caso de la ciudad de Esperanza, Santa Fe (2020-2021)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 12 N°23: 35-55